

## 「教育におけるアカウンタビリティ」概念の構造と構成要素に関する一考察

# A Study on the Structure and Elements of the Concept of “Accountability in Education”

平 田 淳\*

Jun Hirata\*

### 要 旨

現行教育改革の多くの施策が、「教育（学校）のアカウンタビリティを高める（果たす）」ことを、その目的の一つとしている。しかし、アカウンタビリティという概念は複雑であり、その概念の構成要素を精緻に整理することなく、改革が進行しているというのが現状である。アカウンタビリティという概念は、「いつアカウンタビリティを果たすのか（when）」、「どの程度のアカウンタビリティを負うのか（what level）」、「誰がアカウンタビリティを負うのか（who holds）」、「誰に対してアカウンタビリティを負うのか（to whom）」、「何に関してアカウンタビリティを負うのか（for what）」、「どのようにしてアカウンタビリティを果たすのか（how）」という5W 1Hから構成される。実際の改革を行っていく際には、どの施策がどういった内容のアカウンタビリティを果たすために実施されるのか、換言すればその目的と手段の関係を明確化したうえで、意識的に進められる必要がある。

キーワード：アカウンタビリティ、教育改革

### 1. 課題の設定

これまで日本内外における多くの論者が指摘しているように、近年、特に英語圏先進諸国で実施されている教育改革における主要な協議事項の一つとして、「どのようにして学校のアカウンタビリティを高めていくのか（果たしていくのか）」という課題がある。リースウッド&アール (Leithwood & Earl, 2002) は、こういった国際的潮流はいわゆる「新右翼 (New Rights)」的イデオロギーに影響されたものであると指摘しているが、この傾向は日本にも該当するだろう。即ち、特に臨時教育審議会以降、いわゆる「新自由主義的」といわれる教育改革の中で、学校選択制度や学校評価、教員評価の導入などを通して、「学校のアカウンタビリティを果たしていく」ことの重要性が、その中心的論点として設定されているのである。

多くの論者が指摘していることではあるが、まずは「アカウンタビリティ」の語源について簡単に触れておく。ワグナー (Wagner, 1989) は、*The Oxford Universal Dictionary on Historical Principles* (Oxford University Press, 1955, p.12) を参照して、アカウンタビリティあるいはその形容詞である「アカウンタ

ブル (accountable)」の語源が“account”という動詞に求められると指摘する。つまり、アカウンタビリティという言葉は、そもそも「数える、合算する、計算する (to reckon, count, count up or calculate)」を意味していたのであり、それが1600年代に入り、「説明を与える、説明する、答える (to render an account of, to explain and to answer for)」を意味するようになったということである。そしてそこで、「誰かの旅行やある出来事について説明を与えること (providing an account of one's trip or an incident)」のように、「報告 (report)」や「記述 (description)」の意味が付与されるようになった。そしてそれが、「誰かの行為に関する説明の記述 (a statement of explanation of one's conduct)」、「理由や原因、根拠、動機などに関する記述や説明 (a statement or explanation of reasons, causes, grounds, or motives)」ということの意味するようになり、その形容詞形であるアカウンタブルが「説明をする義務を負う」あるいは「説明しなければならない」という意味を包含するようになった。そしてそこから、「授受された金銭の説明」あるいは「そのような取引の報告」という意味にまで発展してきた、ということ

\* 弘前大学教育学部学校教育講座

Department of Educational Science, Faculty of Education, Hirosaki University

である。そしてそれは、銀行口座を「バンク・アカウント (bank account)」といい、会計士を「アカウント (accountant)」という現在の「アカウント」の一般的な使用法につながるものとなっている。

このように「アカウントビリティ」の語源は、経済・会計用語としてのそれに求められるのが一般的な理解であり、そのため日本でも主に会計学の世界でアカウントビリティが「会計責任」という訳語とともに使われてきた(碓氷, 2001)。そしてそれが、政府・行政の責任を問う言葉として公的領域の諸活動についてその是非や有効性・適切性を問う概念として幅広く用いられるようになり、それが公教育にも適用されるようになってきたとするのが、一般的な理解だろう。他方、マン (Mann, 1991; 藤田, 2000) によると、イギリスでは、政府が学校に資金援助をするようになった19世紀半ばには、学校査察制度を通じて、援助資金が有効に使われているかどうかが生徒の学力や規律との関連で点検されるようになった。そして藤田(2000)は、アカウントビリティという言葉が使われていたわけではないが、日本でも明治期から各学校は当局に対して教育活動や会計や生徒の成績・健康について報告することを義務づけられており、その意味でアカウントビリティという考え方は決して新しいものではない、と指摘している。

1980年代以降になると、当局よりも親や受益者の役割が強調されるようになり、学校は親の期待や関心を満たすものとして有効に機能しているか、費用に見合う価値が提供されているか、といった側面が重視されるようになった。そしてこの傾向は、いわゆる消費者主義や納税者意識の発展と関連している (Mann, 1991; 藤田, 2000)。こういった傾向の中で、藤田(2000)は、日本における現行教育改革においては、アカウントビリティという言葉は改革遂行の準拠棒に祭り上げられ、公教育の問い直しと再構造化のためのレトリックとして使われているとして、次のように述べている。

近年の傾向は、アカウントビリティの要素として親の役割・関心を重視することにより、小中学校段階の教育に対しては差別的便益を期待することを当然視し、その私財化を正当化ようになってきた。むしろ、それは公立学校の教育に対して様々な不満があるからだが、重要な点は、その不満がたとえエリート主義的・利己主義的な関心に根ざすものであっても、アカウントビリティという概念によって、そうした関心が正当化されるという状況が出現していることである。つまり、こんにちアカ

ウンタビリティという概念は、消費者・受益者・納税者の多様な私的関心とそれに根ざす公的サービスへの差別的な要求を正当化する機能を担い始めているということである (246頁)。

その上で、この「アカウントビリティ」という概念は、問題の因果関係や改革プログラムの有効性を問うことなく、それを正当化する力をもっている、ということを指摘している (藤田, 2000)。

他方、そもそもアカウントビリティという概念が発展してきた会計学を専門領域としている碓氷 (2001) は、「会計責任」としてのアカウントビリティは、アカウントビリティ概念の一部を構成しているに過ぎず、元来アカウントビリティとは権力・権限関係の構図の中で適用される概念であるとする。そして「アカウントビリティとは、力の付与または力の行使に関して課された責任を果たしたかどうかを説明する責任」(4頁) であると定義し、これをあらゆる力との関係から生じる概念であると主張する。その上で、アカウントビリティは民主主義、即ち平等と自由との関係から生じたもので、力の関係から、力の差や影響を真になくすために考えられた人類の歴史的所産であり、最高の智慧であるとしている。つまり、アカウントビリティとは、力を与えられた者が、力を与えた者に対して果たさなければならない説明の義務であり、力行使した者がその力の行使によって影響を受ける者に対して果たさなければならない説明の義務であるというのである。換言すれば、「民主主義の根幹にかかわるもの」(12頁) としてアカウントビリティを捉えている。

つまり、藤田が言うとおりの、アカウントビリティという概念は現実としては新自由主義的な教育改革の旗印として使われ、そこでは公教育の私事化が進み、それは親の経済力・文化資本の違いによる子どもの学力格差や、地域間格差などの拡大を招いているとの批判があるが、そのそもその含意はそれに限定されるものではなく、ゆえに例えば「真の意味での平等の確立」など、他の含意を有するアカウントビリティ概念も存在し、そのようなアカウントビリティ概念に基づく政策は、改革を別の方向に導く可能性もあるということになる。

このような「アカウントビリティ」という概念を取り巻く複雑な状況は、これを日本語に訳す場合、様々な訳語が当てられていることから分かる。即ち、最も一般的な訳語としては「説明責任」が挙げられるが、論者によってはこれを「結果責任」「経営責任」「会計

責任」あるいは「応答責任」と訳し、意図的に「説明責任」との差異化を図っているように見える。つまり、「アカウンタビリティ」という言葉は、論者がどのような訳語を当てるかによってその意味するところが異なってくるということがいえるだろう。他方、これら論者はみな、それは「アカウンタビリティ」を意味しているという。そのため、「アカウンタビリティとは一体何を意味するのか」ということが、「アカウンタビリティ」という言葉が広まるのに反比例するかのようになり、ますます分かりにくくなってきているように思われる。つまり、アカウンタビリティとは非常に多様な意味合いを含みこむものであり、それゆえにある文脈に特有の意味を付与された「アカウンタビリティ」という言葉が、その他の文脈で用いられた「アカウンタビリティ」という言葉と必ずしも同様の意味を付与されているわけではなく、その概念そのものが持つ含意の多様なゆえに曖昧なものとなってしまふことになる。そして沖（2002）が指摘するように、「アカウンタビリティ」という概念が、その内包する多様な意味合いに対する明確な認識を欠いたまま「教育」という一つの分野に導入されてきているのであり、そのことによってその意味するところはますます不明確なものとなっている。しかし、現行教育改革は、間違いなくこの「アカウンタビリティ」を一つの主要な視点として進められているのである。

本稿の目的は、このように多様な訳語が当てられ、そのため多様な意味が付与されている「アカウンタビリティ」という概念を、特に教育という文脈の中で分類整理し、明らかにすることである。特に「アカウンタビリティ」という概念を構成する諸要素を明確にし、その相互関係を明らかにすることによって、「教育におけるアカウンタビリティ」概念の構造を明らかにすることに焦点を当てるものとする。

## 2. アカウンタビリティを構成する諸要素

ここでは、先行研究から得られた、「アカウンタビリティ」を構成する諸要素について検討する。先行研究からは、アカウンタビリティという概念は大要5W 1Hから構成されるという知見が得られた。即ち、「いつアカウンタビリティを果たすのか（when）」、「どの程度のアカウンタビリティを負うのか（what level）」、「誰がアカウンタビリティを負うのか（who holds）」、「誰に対してアカウンタビリティを負うのか（to whom）」、「何に関してアカウンタビリティを負うのか（for what）」、「どのようにしてアカウンタビ

リティを果たすのか（how）」である。

### (1) いつアカウンタビリティを果たすのか？

この視点は、「アカウンタビリティ」という言葉をどのように訳すかという問題と密接に関連する。上述したとおり、アカウンタビリティには、「説明責任」の他、「経営責任」、「結果責任」、「応答責任」、「会計責任」など、様々な訳語が当てられており、そこでの含意はどの訳語を当てるのかによって変わってくる。例えば水本（2000）は、まずアカウンタビリティに「説明責任」という訳語を当てることについて、『説明責任』という言い方は、何をするにしてもとりあえず相手に説明しておけばよいのだというきわめて無責任なニュアンスを感じさせる」（59頁）と批判した上で、これを組織活動の成果に関する経営的責任を意味するものとして、「結果責任」あるいは「経営責任」と訳した方がいい、と主張する。そしてそこでのアカウンタビリティとは、組織活動の成果（アウトプット）について責任を負うのであり、活動の意図やプロセスではない、としている。つまり、例えば子どもの学力向上に関連させて言えば、学力テストなどで子どもの学力の到達目標をあらかじめ設定し、その目標を達成できたかどうかの成果を「アカウンタビリティを果たしているか」の指標にするということであり、また教員評価に関連させていえば、これも能力向上の到達目標をあらかじめ設定し、その目標を達成できたかどうかでアカウンタビリティを測ることになる。つまり、成果主義・業績主義の導入<sup>1)</sup>であり、「結果に基礎をおいた評価（outcome-based assessment）」を意味することになる。確かに教育の世界にも成果主義を導入しようというのは、現行改革の流れではある。しかし「プロセスは問わない」ということは、教員が様々な取組みを通して子どもの学力向上を目指していたにしても、結果がでなかったらその日々の努力に関係なく責任を問われるということになる。子どもの学力形成には、教員の力量以外に保護者の文化資本や社会的地位が大きく影響しているということは、荻谷・志水の研究（2002）により明らかにされているが、成果主義的アカウンタビリティを採用すると、子どもの学力が上がらないことについての責任を、子どもの学力を構成する様々な要素を考慮することなく、学校に一方的に押し付けることになる可能性がでてくる。また、水本（2000）も指摘するように、教育活動の成果とは何かについては明確な答えがあるわけではないため、何をもって目標を達成したといえるのかは定かではない。そのため、成果を重視することは一定

の説得力をもつが、あまりに成果に特化させてアカウントビリティを捉えることは、かえって問題の所在を不明確なものとしてしまう恐れがある。

とはいえ、アカウントビリティの概念はこれまで歴史的に発展し、現在では成果主義的な意味合いを含みこむようになったことも事実である。たとえば、山谷(1997)は次のように説明している。

いまや古典的となった概念区分では、アカウントビリティは3種類に分類される。すなわち公的支出の合規性(regularity)を問題にする「財政上のアカウントビリティ」(fiscal accountability)、そして2番目に、行政活動が行われるときに従うべき手続や手順、マニュアルへの適合性を問う「プロセス・アカウントビリティ」。これは「準拠性」をめぐるアカウントビリティとも呼び、本来は行政の活動内容に踏み込んだ、つまり政策やプログラムが期待した効果をあげたかどうかを問う評価(すなわちプログラム評価)をすべきであるが、しかしこのプログラム評価は当時方法論も確立せず、手法も洗練されておらず、しかもノウハウを持った人間もいなかったの、その代用としてこうしたプロセス・アカウントビリティの考えに基づいた準拠性監査が使用されていた。

しかし、社会が複雑化し、国民のニーズも多様化するにしたがって、こうした伝統的な監査を会計検査でカバーする二つのアカウントビリティだけでは足りなくなってきた。国民、そしてその代表である議員は「政府活動は期待した通りの結果を生み出したのか」という'program accountability'を求めるようになったのである。(山谷、1997、70-71頁)

従来は限定的に法的責任や会計責任を意味して静態的な制度論の中で使われてきたこの言葉が、その概念の内容を拡大しながらさまざまな意味合いを含むようになってきたのである。それはこれまで述べてきたように、政府活動の実現すべき価値が単に合法性や合規性に限られなくなり、業績とか有効性を追求できる手法が求められ、開発されると共に、この手法によって確保されるアカウントビリティの意味する内容もまた拡大したのである。それは逆に言えば、有効性や業績を追求できる手法の導入に促されて、アカウントビリティもまた概念の内容を拡大しはじめたとも言えるであろう。(Mosher, 1979; 吉江, 1990; 山谷, 1997、187-188頁)

簡単に言うと、本来的にアカウントビリティは金銭の出し入れが適切に行われているのかに関する「財政上のアカウントビリティ(会計責任と同義と考えられる)」として出発したが、それが金銭的出し入れに限

定されず、行政活動が恣意的に行われていないか、その合規性に対する責任としての「プロセス・アカウントビリティ」に発展した。しかし、いつしか行政活動を法規に合致させること自体が目的化してしまい、行政活動の効率性が問題視されるに至り、行政活動の効率化や事前に設定した成果目標を達成したかどうかについて負う責任である「プログラム・アカウントビリティ(成果主義的アカウントビリティ、経営責任、結果責任と同義)」に発展したということであろう。

プロセス・アカウントビリティからプログラム・アカウントビリティへの発展について、山谷(1997)は次のような例を提示して説明している。まず、投入された金銭、使用された資材・時間・職員数などから成る「インプット(input)」、サービスの顧客に提供された物や金銭等のサービス量及び提供した回数などを「アウトプット(output)」、サービスを提供することによって発生した成果、結果、効果、インパクトを「アウトカム(outcome)」とする3要素を提示したうえで、マネジメントの方法には「過程志向型管理(process-oriented management)」と「結果志向型管理(result-oriented management)」という考え方があるとする。従来の過程志向型管理においては、管理者はインプットとアウトプットにしか関心を持たなかった。つまり、インプットとして資源がいくら投入され、それによってどの程度の数量の生産物(アウトプット)が発生しているのかということに主たる関心を抱きながら、その「生産工程」の管理をしていたようなものであった。また、社会の側もそれで十分満足だったのであり、ここでは管理者はこうした仕事の結果として出てきた成果(アウトカム)や、それが目標達成にどの程度貢献したのか、ということについてはそれほど関心を持っていなかったし、そうした責任を問われることもなかった。しかし、例えば病院や老人介護施設の建設に関連して、それら施設を建設するための資源たるインプットとどのような施設が出来上がったのかというアウトプットのみに関心をおいては、そもそもその病院や老人介護施設建設の目的である住民の健康維持や老人福祉を達成できているかはわからない。それら施設が建設された成果としてどれほど住民の健康維持や老人福祉が充実されたのかというアウトカムに、むしろ関心を注がなければならない、ということである。こう考えると、プロセスではなくあくまでも結果を重視したアカウントビリティ論というものも、肯定的に捉えられることになろう。

但し、あくまでこれらは一般行政の分野で発展して

きたアカウンタビリティ論であり、教育に焦点を当てた場合、成果にのみ着目するアカウンタビリティ論はどのようなのであろうか。教育（行政）に成果主義的アカウンタビリティを導入する傾向に関して、木岡（2003）は次のように述べている。

これまでの日本の教育行政は、諸基準を精緻にしてその基準遵守を厳格に求める過程の管理、「事前の評価」を重視してきた。制度依存は基準遵守と表裏の関係にあったといえる。…（中略）今日の教育改革では、そうした仕組みからの転換が図られ、政府は市場原理を積極的に導入し、国民・住民の選択を拡大して、その選択指向に応じる学校に多様性、自主性、自律性を求めている。それは、教育行政としては結果の管理へシフトし、「事後の評価」に重きをおき、自己責任の原則を学校にも適用することを意味する。<sup>2)</sup>（126頁）。

より具体的に、上述の学力問題に関連させて言えば、教育における成果主義的アカウンタビリティの必要性は次のように説明されるだろう。即ち、教員の教育活動、特に授業実践における合法規性の基準は学習指導要領であり、検定済み教科書になる。そして、学習指導要領に沿って、検定済み教科書を使って授業をしているのだから、成果としての子どもの学力がどうなるのかはわかりませんよ、ということになると、プロセス・アカウンタビリティへの批判と同様の批判が提起される。そして、学習指導要領に則って授業を行うことは当然のこととして、そこでの成果、つまり子どもの学力がどれだけ向上したのかについて責任を負うべきであるという結果責任の論理が正当性を得ることとなる。その意味では、結果責任としてのアカウンタビリティ論を教育の世界に持ち込むことにも一定の意義がある。

他方、上述したとおり、子どもの学力は教員の授業実践によってのみ規定されるものではなく、子ども自身のやる気や努力、保護者の社会経済的地位あるいは文化資本、居住する地域の文化や環境など、多様な要素によって構成されていると考えられる。もちろん、教員が日々自らの実践を見直し、改善していく取組みは不可欠である。しかしこのように考えると、教員や学校が負う子どもの学力に関するアカウンタビリティが、例えば学力テストで子どもがどれだけ成績を挙げたのかに矮小化される可能性があり、そこでは教員が日々どれだけ努力していたのかは問われない、ということになる。そうすると、教員のモチベーションが低下したり、あるいはテストに出ることを中心に日々の授業実践を行うことになり、カリキュラムの矮

小化につながる恐れもある。つまり、合法規性のみを重視するプロセス・アカウンタビリティは批判されるべきではあるが、成果のみを重視し、その成果に至るまでの日々の教員の努力といったプロセスを無視する成果主義的アカウンタビリティ論もまた、少なくともある成果を達成した要因を特定することが困難な領域、たとえば教育、では批判されるべきだろう。「いつアカウンタビリティを果たすのか？」という視点と関連させて言えば、成果のみでもなくプロセスのみでもなく、プロセスと成果の関連性を明確化した上で、両者のバランスをとって評価していくことが求められるだろう。

(2) どの程度のアカウンタビリティを負うのか？

この点に関してワグナー（Wagner, 1989）は、果たされるべきアカウンタビリティのレベルを叙述（description）、説明（explanation）、正当化（justification）の3つに分類している。例えば、学校での年間行事予定を学校だよりなどを通して知らせる場合、単にその予定を通知すること自体は叙述に留まる。それが、行う予定となっている行事についての何らかの理由あるいはより細かい情報を提供することによって、そこでのアカウンタビリティは説明のレベルに達する。そして最も高度なアカウンタビリティとされる正当化のレベルにおいては、叙述や説明に留まらず、なぜそのようなプログラムや行事を学校が子どもに提供することが適切なのかについて関係者を納得させる理由づけが要求される。「正当化」という日本語自体はあまり肯定的なニュアンスで使われる用語ではないが、要するに学校の教育活動に関して保護者等に納得してもらるように細かい理由を提示しながら説明することを意味している。

さてそれでは、学校での教育活動においては、どのレベルのアカウンタビリティが期待されているのだろうか。アカウンタビリティとは、上述の通りそもそも会計学分野で使われていた概念と考えられているが、それが教育を含む公的部門にも適用されるようになってきた。その公的部門にも様々な領域があり、その領域ごとに要求されるアカウンタビリティのレベルは異なってくるものと考えられるが、最高のレベルのアカウンタビリティである正当化責任を負うのは、特殊な知識や専門性を要求される領域とされる。例えば直接的に人間の命を扱う医師には、その治療の在り方や理由について、自らの医療実践を常に正当化できるようにしておく必要があるだろう。それでは、教員はどうだろうか。教員に教育の専門家としての高度の専門性

が要求されることは、教職自体の性質に照らして、あるいはILO・UNESCOによる「教員の地位に関する勧告」において、「教育の仕事は専門職とみなされるべきである。この職業は厳しい、継続的な研究を経て獲得され、維持される専門的知識及び特別な技術を教員に要求する公共的業務の一種である」と述べられていることから、明らかであろう。但し、教員の職務は、日ごろの授業実践から生活指導、部活動の指導、その他の校務分掌業務、保護者・地域住民への対応など、多岐にわたる。その中では、教員に要求される専門性にも差があるだろう。例えば授業実践は教員の専門性をもっとも発揮すべき事項であるが、他方部活動の指導においては、教員数の減少から必ずしも自分が得意としていない部活動の顧問となるケースも少なくないという現状に鑑みると、授業と同等のレベルでの専門性を要求することはできないだろう。これは個々の教員あるいは学校のアカウントビリティ問題というよりも、教員採用や配置に関する教育委員会のアカウントビリティとより関連するものと思われる。つまり、教職というものが高度な専門性を要求されるということ前提としながらも、どの事項についてどの程度の専門性を発揮することが求められるのかということと関連させながら、果たされるべきアカウントビリティのレベルは個別具体的なケースに則して判断されなければならないだろう (Wagner, 1989)。

### (3) 誰がアカウントビリティを負うのか？

この問いに対して最も簡潔に答えるとすれば、それは学校ということになる。水本 (2000) は、アカウントビリティ論において責任の主体となるのは組織であり、個人ではないこと、たとえ実際に責任を問われるのが校長や特定の教員であっても、それは個人としてではなく組織を代表する者あるいは組織の成員としてである、と指摘している。但しここでは、次の諸点に留意する必要があるだろう。即ち、例えば、教員が教室で授業を行う際、そこでの活動に関するアカウントビリティは、第一義的には教員にあるものと思われる。しかし授業計画や授業方法について学校全体での取組みがある場合、個々の教員の実践には学校組織全体が影響を及ぼしていることになる。この場合、第一義的にアカウントビリティは教員にあるものの、それは究極的には学校全体で担われているとするのが適切であろう。また、学校における最終的意思決定権者が校長である場合、アカウントビリティを果たす際には校長が前面に立つことになるが、学校が本来的に「緩やかに結合した (loosely coupled) 組織」(Weick,

1979) であることを考えると、校長だけでアカウントビリティを果たせるものでもない。更には、文部科学省など国の教育行政機関や教育委員会など地方教育行政機関が各学校のあり方や各教員の実践を大きく制約している場合、学校のみアカウントビリティを負わせることはできないだろう。この場合は、文部科学省や教育委員会と学校が共同してアカウントビリティを負っていると考えの方が適切である。つまり、「個々のアカウントビリティ (individual accountability)」と「共同のアカウントビリティ (group/united/shared accountability)」の違いを考慮に入れる必要があるのである (Leithwood et al., 1999)。そこでは、各教員の実践を対象とすると、教員個々人のアカウントビリティが前者であり、これを学校全体の責任と捉えるのが後者である。あるいは、個々の学校の取組みに焦点を当てれば、各学校の責任が前者であり、文部科学省や教育委員会、各学校が共有しているアカウントビリティが後者である。

個々のアカウントビリティと共同のアカウントビリティを考える際に留意すべき点は、個々の教員や学校がどの程度の権限や自律性を付与されており、どの程度のアカウントビリティを果たすことが求められるのか、ということである。つまり、教員の自律性が極めて制約されているような状況で教員個々のアカウントビリティを学校全体での共同のアカウントビリティより重視することは、権限と責任の所在が一致しない。また、中央集権化された教育システムの中で、学校の裁量権限が極めて限定されているような場合、各学校のアカウントビリティを文部科学省や教育委員会のそれよりも重視するというのも、論理矛盾である。簡単に言うと、権限・自律性のないところに責任はない、権限と責任の所在は合致していなければならない、ということである。

また、家庭との関係においては、保護者による家庭教育が教員の実践とは直接的には関係ないところで、子どもの学校生活に影響を及ぼしているという点も留意する必要がある。つまり、基本的な生活習慣を家庭でしっかりと教えているのか、朝食を食べていないため空腹になり授業に集中できないようなことはないか、家庭で宿題をしっかりとみてやっているか、授業を支障なく行えるようなしつけを家庭で行っているかなどは、教員が日々の教育実践を通してアカウントビリティを果たすための前提条件を構成しているということが言えるだろう。つまり、教員がアカウントビリティを果たすためには、保護者・家庭がその前提条件

を満たすことを通してアカウンタビリティを果たすことが求められるということになる。このように、異なる当事者が相互的に果たすことが期待されるアカウンタビリティを、ライチュ (Laitsch, 2005) は「相互的アカウンタビリティ (reciprocal accountability)」と呼んでいる。

#### (4) 誰に対してアカウンタビリティを負うのか？

この点についてワグナー (Wagner, 1989) は、適格性 (entitlement) という概念を提示する。つまり、学校にアカウンタビリティを求める場合、求める側に「正当な利益 (legitimate interests)」がなければならず、その場合にはじめてアカウンタビリティを果たされることについて「資格がある (entitled)」ということになる。

ところで、学校は 誰に対してアカウンタビリティを負うのかというと、まずその学校で教育を受けている子ども及びその保護者があげられるだろう。但しこの際も、問題を個別に見ていく必要がある。例えば、何らかの事件が起こったとして、学校がアカウンタビリティを果たさなければならないのは、第一義的にはその個別の事件の当事者である子ども・保護者である。しかし、当事者の子どもや保護者のみではなく、そういった事件が起こってしまった学校に通う子どもやその保護者に対してもアカウンタブルである必要がある。また、アカウンタビリティの受け手としては、地域住民や、より一般的には公立学校が税金で運営されている場合の納税者があげられる。例えば、地域住民を巻き込んだ問題が生じた場合、学校は地域住民に対するアカウンタビリティというものも負うことになる。ただし、そういった個別具体的な事項に対してではなく、日常の学校の教育活動について学校が納税者や一般住民に負うアカウンタビリティのレベルは、当事者たる子どもや保護者と比べて低いものとなるということはいえるだろう。それは、当事者たる子どもやその保護者は日常の学校の教育活動に「直接かつ正当な利益 (direct and legitimate interests)」を常に有する反面、納税者や一般住民の有する利益はその直接性という点で後退せざるを得ないからである。だからこそリースウッド他 (Leithwood et al, 1999) はこの問題について「適格性」の審査の重要性を指摘するのである (Wagner, 1989)。

また、学校も教育行政機関のひとつであるということも考慮に入れると、行政システムの中でのアカウンタビリティというものも検討する必要がある。この点に関して水本 (2000) は、「責任を問う主体は組織

を管理するものではなく、組織に資源を提供している者や、組織活動の成果を受け取る立場にある者である。(中略) 経営の成果に直接・間接に利害関係をもつ者が責任を問う主体となるのである」(59頁) と述べている。つまり、学校という組織を管理する立場にある教育委員会は学校のアカウンタビリティの受け手とはならない、ということになる。しかし、財政面や人事面、カリキュラム面などあらゆる部分で教育委員会は学校に対し何らかの枠組みを設定し、その枠組みの中でのみ学校は教育活動を行えるということは事実である。そうならば、その枠組みの中でどのような実践を行い、どのような効果を挙げているのかについて、システム上学校は教育委員会に対しても説明し、納得を得るよう努める必要はあるだろう。つまりその意味で、学校が教育委員会に対してアカウンタビリティを負っているということは、否定できないものと思われる。

また各学校においても、校長の学校経営方針や指揮監督の下、教員は教育活動を行っている。つまり、教員の教育活動も一定程度校長によって枠付けされざるを得ない。そういう意味では、教員は校長に対してアカウンタビリティを果たすことが求められるということも、学校を組織として考えた場合、否定できないだろう。

但し、アカウンタビリティとは学校が教育委員会に対し、教員が校長に対し、上向きかつ一方的に負うべきものでもない。相互的アカウンタビリティの観点から見ると、教育委員会が設定した枠組みに校長が、校長が設定した枠組みに教員が拘束される限り、教育委員会は校長や教員に、校長は教員に対して、その枠組みの正当性について説明し、納得を得る必要がある、ということも指摘されるだろう。なぜなら、教員が保護者や子どもに対してアカウンタビリティを果たすための様々な活動が教育委員会や校長によって方向付けられている限り、教育委員会や校長が教員に対するアカウンタビリティを果たさずに、教員にアカウンタビリティを押し付けることはできないものと考えられるからである。特にこの下向きのアカウンタビリティの重要性を指摘するのが、碓氷 (2001) である。上述の通り、碓氷は真の平等と自由を実現するためにアカウンタビリティが存在すると考えているが、「力の行使によって影響を受ける者との関係で、力の行使者がその力の行使によって影響を受ける者にその正当性を説明しなければならない責任がある」(47頁) と述べている。そして力を行使する者と行使される者の間にそのような関係性があるとき、「真の民主主義」が実

現する、と主張している。碓氷は例として、企業においては上司と部下が存在し、その意味では両者は形式的には平等ではないが、人事異動において、上司はその異動の正当性を異動させられる者に対し説明する責任を有する、つまりアカウントビリティを負うという。そしてそのことによって、両者の間に実質的な平等を実現することができる、と説明している。確かに、正当な理由のない左遷や解雇は違法と認定される場合もあり、碓氷の主張は一定の理解を得られるだろう。これを教育での関係に敷衍させると、校長は教員との関係で力行使する立場であり、教員は力行使される立場にある。教育委員会は校長や教員に対し力行使する立場であり、校長や教員は力行使される立場になる。つまり、碓氷の理論に基づくと、「民主的な教育」を実現するためには、教育委員会が校長あるいは教員に対して、校長が教員に対してアカウントビリティを負わなければならない、ということになる。つまり、ここでのアカウントビリティ関係は相互的なものである、ということである。

#### (5) 何に関してアカウントビリティを負うのか？

この点に関して水本(2000)は、アカウントビリティを「教育活動の成果に関して、子どもや親・地域住民あるいは社会全体に対して、学校が組織として負う経営的責任である」(59頁)とした上で、その場合の「成果」は非常に曖昧なものであると指摘して、次のように述べている。

たとえば、教育活動の成果とは何か、基礎学力か。では基礎学力とは何か。「生きる力」か。もっとわけがわからない。成果があがったということはどういうことか。国歌を歌えるようになることか。そうではないという人もいる。また、責任を問う主体がさまざまだとすると、いったい誰の利益を優先すべきか。児童の権利条約によれば子ども自身の利益が最優先されなくてはならない。では、子ども自身の利益は誰が判断するのか。それも子ども自身か。親か。子ども自身の利益の次に優先されなくてはならないのは、誰の利益か。このような優先順位を誰がどのようにして決めるのか。(60頁)

水本はこのような問いに対する答えは、「学問的な探求によって解答を出すことのできる問いではなく、具体的な活動のなかで社会的に解答をつくり続けなくてはならない実践的、より厳密に言えば政治的問い」(60頁)であると述べている。水本が言うとおりに、確かに「学校は何に関してアカウントビリティを負っているのか」という問いはあまりにも漠然としている。

それは、学校に対する要求が複雑かつ多様化している現状においては、より曖昧とならざるを得ない。できるとすれば例示列挙くらいで、限定列挙することは極めて困難であろう。但し、包括的に「その学校全体の有効性 (efficacy)」である、ということではできらる。その上で、個別具体的なケースごとにその内容を吟味していくことになる。たとえば、子どもの学力ということになれば、その場合の学力は基礎基本を意味するのか、「生きる力」を意味するのか。通常のペーパーテストで測るとすれば、「生きる力」よりは「基礎基本学力」を意味しているといえるだろう。そして子どもの成績を左右する要素それぞれとその相互関係について考察する。たとえば、教員の授業実践はどうか、専門性を高めるための同僚教員との連携・協働はとれているのか、家庭との連携はどうか、などである。但し、上述したとおり、子どもの学力に家庭の事情が大きく影響していることから考えると、子どもの成績に関するアカウントビリティを成果としてそれのみに特化して考えることは、適切ではない。子どもの成績を向上させるために、教員は日常どのような活動をしているのか、ということがここでの「学校は何に関してアカウントビリティを負っているのか」ということの中心的な論点となるべきだろう。これは成果を問わないということの意味するわけではないが、成果にのみ焦点を当てることは、教員の日々の努力という、最も重要な事項に目を塞ぐことになりかねないからである。そしてこのロジックは、子どもの人間的発達など学力向上以外の事項にも当てはまると考えられる。つまりこの問いは、学校教育が担っている社会的機能それぞれとの関連の中で個別に検討していくべきものと考えられる<sup>3)</sup>。

但し、この視点はアカウントビリティの対象を「成果」と見るのか、それとも「プロセス」とみるのかの論点を含むものなので、「いつアカウントビリティを果たすのか」という視点と重なる部分がある。

#### (6) どのようにしてアカウントビリティを果たすのか？

上述の通り、学校への要求が複雑多様化・肥大化している現状において、学校が果たすことが期待されているアカウントビリティの内容は多岐に渡る。学力、いじめ、不登校、IT教育、学校安全、最近では食育なども学校で行うことが求められている。「どのようにしてアカウントビリティを果たすのか」という観点からは、「何に関してアカウントビリティを負うのか」という問いの中で個別に戦略として練り上げていく必要がある。例えば、学力向上に関して言えば、教員の

授業実践の見直しや毎朝のドリルワーク、また全国統一の学力テストも同一線上にあるだろう。いじめ問題に関して言えば、広い意味での人権教育やいじめの原因を取り除くための活動、あるいはいじめの根を早い段階で摘み取るための体制づくりなどが挙げられよう。学校事故に関しては、日ごろの学校設備の安全確保や事故発生時の早期対応のための教員間での合意を作っておくことなどが挙げられる。より広く、教員がよりよい教育実践を行うという観点からは、現在では教員評価や免許更新制が最も注目を集めている取組みであろうし、学校全体の有効性を確保するという意味では、学校評価が広く実施されている。つまり、果たされるべきアカウンタビリティとその方法、換言すれば目的と手段の関連性を明確にしたうえで、様々な取組みを行っていく、ということになる。逆に言えば、目的と手段が合致していない政策は、たとえどんなに大掛かりなものであっても、その効果はあまり期待できない、ということがいえるだろう。

### 3. まとめ

以上、「教育におけるアカウンタビリティ」概念を構成する諸要素を個別に見てきた。一口に「学校のアカウンタビリティを高める」と言っても、そこではアカウンタビリティを果たすべき事項によってその程度は異なってくるし、アカウンタビリティを果たす主体も、教育委員会と学校の権限・責任関係といった制度設計全体の中で個別に見ていく必要がある。アカウンタビリティを果たす主体と果たされる対象が相互にアカウンタビリティを負う場合もあり、どの時点でアカウンタビリティを果たすことが期待されるのかは、どのようなアカウンタビリティを果たすことが求められているのかと密接に関連する。つまり、アカウンタビリティという概念は複合的かつ重層的な構造をしており、それは公的領域の中でも「子どもの成長」を至上命題にし、そこでの「成長」が意味するものが多岐にわたり、またその「成長」に影響を及ぼす主体もまた多様である「教育」という領域においては、より一層複雑なものとなっているということがいえるだろう。他方、藤田（2000）は、アカウンタビリティという概念によって現在のような新自由主義教育改革が進められていることに対しては批判的であるが、それは「教育におけるアカウンタビリティ」という概念そのものを批判しているわけではない。碓井（2001）が言うように、アカウンタビリティ概念の中には、権限関係の中で上に立つものが下に位置する者に対して負うべき

アカウンタビリティというものもあり、これを実現することによって真の意味での民主主義が達成されるという側面もあるのである。これは、2007年の学校教育法改正に見られるような、副校長や主幹教諭、指導教諭という職制を新たに設置することにより、学校運営組織の構造を、従来の「なべぶた型（単層構造）」から「ピラミッド型（重層構造）」へと転換するような現行改革（平田、2008）に対し、アンチテーゼを投げかけるものである。複雑なのは、その双方が「アカウンタビリティを高める」ことをその主張上の視点の一つにし得るということである。だからこそ、「教育（学校）のアカウンタビリティ」について考える際には、その概念が持つ複雑な構造を解明することから、まず始めなければならないのである。

筆者の今後の課題としては、このような複雑な概念構造を有する「アカウンタビリティ」の観点から、現在進行中の教育改革がどのような形でアカウンタビリティを果たそうとしているのか、その関係性を明らかにすることが挙げられるが、それは別稿に譲ることとする。

### 参考文献

- 碓氷悟史（2001）『アカウンタビリティ入門』中央経済社。
- 沖清豪（2002）「イギリスの教育行政機関における公共性-非省庁型公共機関（NDPB）とそのアカウンタビリティ-」『教育学研究』第67巻第4号、1-9頁。
- 苅谷剛彦、志水宏吉（2002）『「学力低下」の実態』岩波ブックレット No.578。
- 木岡一明（2003）『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規。
- 城繁幸（2004）『内側から見た富士通-「成果主義」の崩壊-』光文社。
- 高橋伸夫（2004）『虚妄の成果主義-日本型年功制復活のススメ』日経BP社。
- 平田淳（2008）「学校の管理と経営」勝野正章、藤本典裕編『教育行政学（改訂版）』学文社、47-62頁。
- 広田照幸（2005）『教育不信と教育依存の時代』紀伊國屋書店。
- 藤田英典（2000）「教育政治の新時代-岐路に立つ公教育-」藤田英典、志水宏吉編『変動社会のなかの教育・知識・権力』新曜社、235-260頁。
- 水本徳明（2000）「学校評議員を生かし、学校としての説明責任をどう果たしていくか」『教職研修』2000年5月号、58-62頁。

- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開-政府の  
アカウントビリティ-』 晃洋書房。
- 吉江勉 (1990) 『業績検査に関する研究報告書』の概要  
『会計検査研究』第2号、68 - 73 頁。
- Laitsch, D. (2005). A view from the U. S.: Through the lens  
of No Child Left Behind. *Orbit*, 35 (3), 20-22.
- Leithwood, K. et al. (1999). *Educational accountability:  
The state of the art*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation  
Publisher.
- Leithwood, K.&Earl, L. (2002). Educational accountability:  
An international perspective. *Peabody Journal of Education*,  
75 (4), 1-18.
- Mann, P. (1991). School boards, accountability and control.  
*British Journal of Educational Studies*. 39 (2), 173-189.
- Mosher, P. (1979). *GAO: A quest of accountability in American  
government*. Westview.
- Wagner, R. B. (1989). *Accountability in Education: A  
Philosophical Inquiry*. Routledge: NY.
- Weick, K. E. (1976). Educational organization as loosely  
coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.

本稿は、科学研究費補助金（若手研究(B)2007-2010 年  
度「カナダにおける教員評価等教員政策に関する調査研  
究」）による研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 現行改革は新自由主義あるいは「新公共経営 (New  
Public Management: NPM)」の観点から、教育に留まら  
ずあらゆる公的部門に、「一般企業では通常行われてい  
る」とされる業績評価・成果主義を採り入れる方向性  
にある。他方、経営学、経営組織論を専門としている  
高橋 (2004) は、一般企業においてさえ業績主義・成  
果主義は機能しない、と指摘している。また、城 (2004)  
は、実際に成果主義を導入した富士通は、その成果主  
義のために組織的に崩壊しつつあることを指摘してい  
る。教育の世界に成果主義を採り入れるか否かについ  
て、非常に興味深い示唆である。

<sup>2</sup> 但し木岡 (2003) は、これまで教育行政による「過程  
の管理」が非常に強かったため、教員間には学校の慣  
習支配やことなかれ主義、行政依存体質が強く、自主的・  
自律的に学校運営を行っていただくだけの主体性は成熟し  
ていない、と指摘する。このような傾向を、木岡は「飼  
いならされた主体性」と呼んでいる。

<sup>3</sup> 但し、上述の通り社会（保護者）から学校への要求は  
肥大化し続ける傾向にあり、「教育依存」（広田、2005）  
の現状がある。そのような中で学校が全ての要求に応  
えることはできないし、また応える必要もないだろう。  
しかしそれはアカウントビリティを放棄しているとい  
うことを意味するのではなく、「学校が本来担うべき役  
割は何で、家庭や地域が担うべき役割は何か」を明確  
にすべきである、ということである。これは、アカウ  
ンタビリティとは別の問題として議論する必要がある。

(2008. 7.18 受理)